

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งตาม
มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

เทศบาลนครภูเก็ตได้มีหนังสือ ที่ ภก ๕๒๐๑๐/๕๒๕๐ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ สรุปความได้ว่า

๑. เทศบาลนครภูเก็ตได้ตรวจสอบพบว่า บริษัท ภูเก็ตยูเนี่ยนฟู้ดส์ จำกัด เลขที่ ๖๒/๒ ถนนกระซอ ๑๐ ตำบลตลาดใหญ่ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ประกอบกิจการการแคะ การล้างสัตว์น้ำ ห้องเย็น และแช่แข็งอาหาร ซึ่งเข้าลักษณะกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข โดยมีได้ขอรับใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงออกคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการ ซึ่งการออกคำสั่งดังกล่าว ถือปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เรื่อง แนวทางการใช้อำนาจตาม มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้แจ้งสิทธิการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

การที่เทศบาลนครภูเก็ตออกคำสั่งดังกล่าวและแจ้งให้ผู้รับคำสั่งใช้สิทธิอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสั่งให้หยุดดำเนินกิจการกรณีประกอบ กิจการโดยไม่ได้รับใบอนุญาตไว้ จึงใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดำเนินการ

๒. คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ได้ ดำเนินการเปรียบเทียบปรับบริษัท ภูเก็ตยูเนี่ยนฟู้ดส์ จำกัด กรณีดำเนินกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต จำนวน ๒,๐๐๐ บาท และบริษัท ภูเก็ตยูเนี่ยนฟู้ดส์ จำกัด ยินยอมตามการเปรียบเทียบ

๓. บริษัท ภูเก็ตยูเนี่ยนฟู้ดส์ จำกัด ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของเทศบาลนครภูเก็ต พร้อมขอทุเลาการบังคับตามกรอบระยะเวลาของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๔. เทศบาลนครภูเก็ตได้พิจารณาคำอุทธรณ์และคำขอทุเลาการบังคับของ บริษัท ภูเก็ตยูเนี่ยนฟู้ดส์ จำกัด แล้วให้ทุเลาการบังคับไว้ และได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยกับคำ อุทธรณ์

๕. เทศบาลนครภูเก็ตได้มีหนังสือแจ้งการพิจารณาอุทธรณ์ของบริษัท ภูเก็ต ยูเนี่ยนฟู้ดส์ จำกัด ต่อจังหวัดภูเก็ต ตามนัยมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ และตามข้อ ๒ (๑๐) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตาม ความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

๖. จังหวัดภูเก็ตมีหนังสือถึงเทศบาลนครภูเก็ตว่า การสั่งให้หยุดดำเนินกิจการตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ จะต้องดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว และอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์เป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุข

เทศบาลนครภูเก็ตจึงขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้หยุดดำเนินการและการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของเทศบาลนครภูเก็ต โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (จังหวัดภูเก็ต) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (กรมอนามัย) และผู้แทนเทศบาลนครภูเก็ต เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงว่าการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ถือปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เรื่อง แนวทางการใช้อำนาจตามมาตรา ๔๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกคำสั่งให้บริษัท ภูเก็ตยูเนี่ยนฟู้ดส์ จำกัด หยุดดำเนินการการแกะ การล้างสัตว์น้ำ ห้องเย็น และแช่แข็งอาหาร นั้น เจ้าหน้าที่ยุติเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ถือปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เรื่อง แนวทางการใช้อำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกคำสั่งให้บริษัท ภูเก็ตยูเนี่ยนฟู้ดส์ จำกัด หยุดดำเนินการการแกะ การล้างสัตว์น้ำ ห้องเย็น และแช่แข็งอาหาร กรณีจึงต้องถือว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ออกคำสั่งให้บริษัท ภูเก็ตยูเนี่ยนฟู้ดส์ จำกัด หยุดดำเนินการการแกะ การล้างสัตว์น้ำ ห้องเย็น และแช่แข็งอาหาร และโดยที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์เกี่ยวกับคำสั่งตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ ผู้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งตามมาตรา ๖๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ จึงเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ

มาตรา ๔๕ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินการไม่แก้ไข หรือถ้าการดำเนินการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งไว้ตามสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีคำสั่งให้หยุดดำเนินการทันที และต้องทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ดำเนินการซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทราบ ในกรณีที่ไม่พบผู้ดำเนินการหรือผู้ดำเนินการไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าว ให้ส่งคำสั่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือปิดคำสั่งนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำราชการของผู้ดำเนินการ และให้ถือว่าผู้นั้นได้ทราบคำสั่งแล้ว ตั้งแต่วันที่คำสั่งไปถึงหรือวันปิดคำสั่ง แล้วแต่กรณี

มาตรา ๖๖ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสาม มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๘ วรรคห้า มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๖๕ วรรคสอง หรือมีคำสั่งในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีคำสั่งตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

(มีต่อหน้าถัดไป)

ได้บัญญัติขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะแล้ว จึงไม่นำขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓^๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น กรณีตามข้อหาข้อนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า เมื่อบริษัท ภูเก็ตยูเนียนฟู้ดส์ จำกัด ได้เสียค่าปรับกรณีประกอบกิจการโดยมิได้รับอนุญาตตามที่คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีตามมาตรา ๘๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ได้เปรียบเทียบแล้ว จึงถือว่าบริษัท ภูเก็ตยูเนียนฟู้ดส์ จำกัด ได้ยอมรับว่าได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และคดีถึงที่สุดแล้ว กรณีจึงต้องนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเพื่อวินิจฉัยยกอุทธรณ์ต่อไป

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๕

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่รัฐมนตรีจะเห็นสมควรให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราว

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

มาตรา ๘๕ ให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี

(๑) ในเขตกรุงเทพมหานครประกอบด้วย ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนกรมตำรวจ

(๒) ในเขตจังหวัดอื่นประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด

บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบ

สำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ด้วย

เมื่อได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีต่อไป